

Jörg Bogumil

Kommunale Selbstverwaltung

S. 1127 bis 1132

URN: urn:nbn:de: 0156-55991040



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Jörg Bogumil

Kommunale Selbstverwaltung

Gliederung

- 1 Begriff und historische Entwicklung
- 2 Kommunen im Staatsaufbau
- 3 Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalverfassungen
- 4 Kommunale Aufgaben

Literatur

Ausgehend von der historischen Entwicklung der Kommunen werden die Rolle der Kommunen im föderalen Staatsaufbau Deutschlands und die rechtlichen Grundlagen kommunalen Handelns skizziert. Ein Überblick über wesentliche kommunale Aufgabenbereiche schließt den Beitrag ab.

1 Begriff und historische Entwicklung

Der Begriff *Kommune* bedeutet wörtlich aus dem Lateinischen übersetzt *Gemeinde*, allerdings werden mit diesem Begriff sowohl die Gemeinden, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte als auch die Landkreise bezeichnet. Juristisch betrachtet sind die Kommunen Körperschaften des öffentlichen Rechtes.

Gemeinden haben besonders in Deutschland eine lange Tradition. Sie haben sich seit dem Mittelalter als genossenschaftlich geprägte Gebietskörperschaften etabliert, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen (vgl. Bogumil 2001: 45 ff.). Die mittelalterliche Blütezeit der Städte reichte bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts, woraufhin eine Phase relativen Stillstands städtischer Entwicklung eintrat. Erst im 19. Jahrhundert erlangten die Städte ihre frühere gesamtgesellschaftliche Bedeutung wieder, wobei ein entscheidender Unterschied zum Mittelalter in der Existenz einer übergeordneten Zentralgewalt lag. Die spezifische Form der Herausbildung kommunaler Selbstverwaltung im Deutschland des 19. Jahrhunderts war eng mit dem sozialstrukturellen Wandel in der Gesellschaft (Industrialisierung, Urbanisierung) und den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um politische Macht und insofern mit der Entstehung und Binnendifferenzierung deutscher Bürgerlichkeit verknüpft. Zentraler Ausgangspunkt der Diskussion um die moderne kommunale Selbstverwaltung war die Preußische Städteordnung von 1808. Dieser ersten kommunalen Verfassungsreform kam dabei die Aufgabe zu, das bürgerschaftliche Engagement für die öffentlichen Angelegenheiten zu wecken und dadurch auch die wirtschaftliche Situation zu verbessern.

Insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfolgte eine zunehmende Verklammerung kommunaler Selbstverwaltung und moderner Staatlichkeit. Den Kommunen wuchsen mit ihren Versorgungs-, Leistungs-, Fürsorge- und Planungsfunktionen immer mehr Aufgaben zu. Die umfangreichen staatlichen Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik insbesondere im Versicherungsschutz und durch einheitliche gesetzgeberische Regulierung ergänzten diese Maßnahmen und waren ein deutlicher Beleg für eine lokal-staatliche Aufgabenteilung. Die Eingliederung der Gemeinden in den Staat setzte sich nach dem Ersten Weltkrieg fort. Die Finanzreform von 1919/1920 war Endpunkt einer sich wechselseitig vollziehenden Abhängigkeit zwischen Staat und Gemeinden seit Beginn des 19. Jahrhunderts und beendete einen Prozess der Integration der Gemeinden in den Staat sowie der Kommunalisierung des Staates (vgl. Zielinski 1997: 133).

2 Kommunen im Staatsaufbau

Im Rahmen der föderalstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik sind die Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG)) eine eigene Ebene im Verwaltungsaufbau. Sie gehören neben dem Bund und den Ländern zu den Gebietskörperschaften (> *Gebietskörperschaft*) und sind damit eine der drei Hauptverwaltungsebenen (> *Verwaltung, öffentliche*). In ihrem Gebiet sind sie grundsätzlich die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Neben ihnen gibt es auf der lokalen Ebene nur untere Behörden des Bundes und des Landes als Sonderbehörden (z. B. Zoll, Polizei,

Finanz- oder Arbeitsamt). Allerdings nimmt die kommunale Ebene auch staatliche Aufgaben wahr, entweder als Auftragsangelegenheiten oder im Wege der sogenannten Organleihe (kommunale Behörden agieren zugleich als staatliche Behörden) vor allem auf der Kreisstufe.

Auch wenn die Kommunen zu den drei Hauptverwaltungsebenen gehören, so sind sie staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen damit deren Aufsichts- und Weisungsrecht. Wenn im engeren Sinne von staatlicher Verwaltung gesprochen wird, sind nur der Bund und die Länder gemeint, da nur sie über eine jeweils eigene staatliche Hoheitsmacht verfügen. Damit zusammenhängend ist die kommunale Vertretungskörperschaft in der deutschen Kommunaltradition ein Verwaltungsorgan, folglich Teil der kommunalen Selbstverwaltung und der Exekutive zuzuordnen. Entscheidend für den fehlenden Status der Kommunalvertretung als Parlament ist die fehlende Gesetzgebungskompetenz. Trotz dieser Einschränkung hat sich in der kommunalen Praxis zumindest in den großen Städten kommunale Selbstverwaltung zu einer modernen lokalen Demokratie entwickelt. Auch institutionell wurden seit den 1970er Jahren die Informations- und Kontrollrechte des Kommunalparlamentes durch Änderungen in den Gemeindeordnungen (GO) ausgebaut.

Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben, Befugnisse und Strukturen wird durch die jeweilige Landesverfassung und die von den Ländern erstellten Kommunalverfassungen geregelt. Dazu gehören die Gemeindeordnungen, die Kreisordnungen, die Kommunalwahlgesetze, die Kommunalabgabengesetze sowie Gesetze über kommunale Zusammenarbeit (z. B. in Nordrhein-Westfalen der Kommunalverband Ruhrgebiet oder das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit). Grundsätzlich verfügen die Gemeinden zur Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechtes im Rahmen der Gesetze von Bund und Land über die Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs-, Satzungs-, Gebiets- und Aufgabenhoheit.

Neben den 11.116 deutschen Gemeinden (Stand: 2013) gibt es bundesweit 295 Kreise, die 96 % des Bundesgebietes umfassen und in denen über 60 % der Bevölkerung leben. Den Kreisen kommt eine Doppelfunktion zu als überörtliche Gebietskörperschaft und Gemeindeverband einerseits und als untere staatliche Verwaltungsbehörde andererseits. Sie haben eine eigene Vertretungskörperschaft und nehmen die Aufgaben der überörtlichen Gemeinschaft für die kreisangehörigen Gemeinden wahr. Je nach Größe und Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden variieren diese Aufgaben bundesweit beträchtlich.

Die Fach- und Rechtsaufsicht über die kommunale Verwaltung hat das Land inne. Die Fachaufsicht gilt aber nur für den übertragenen Aufgabenbereich, also die Auftragsangelegenheiten. In den Stadtstaaten verschmelzen kommunale Hoheit und staatliche Hoheit.

3 Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalverfassungen

Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 28 Abs. 2 die kommunale Selbstverwaltung als institutionelle Garantie; das bedeutet, dass die Gemeinden das Recht haben, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Innerhalb dieses garantierten Rahmens besitzen die Länder einen erheblichen Spielraum zur Schaffung

Kommunale Selbstverwaltung

eigenständiger Kommunalverfassungen. Prinzipiell unterschieden wurden in Deutschland die Kommunalverfassungstypen (in den Flächenländern) bis Anfang der 1990er Jahre je nach dominantem Typisierungsmerkmal entweder zwischen monistischen oder dualistischen Systemen (bezogen auf die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltung) oder – orientiert an den Organen, denen Kompetenzen zugeordnet werden – zwischen der norddeutschen Ratsverfassung, der süddeutschen Ratsverfassung, der rheinischen Bürgermeisterverfassung und der unechten Magistratsverfassung (vgl. Knemeyer 1998).

Ausgehend von Ostdeutschland entwickelte sich seit 1991 jedoch ein durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen entsprechend der süddeutschen Rat-Bürgermeister-Verfassung (baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bürgerentscheid und Bürgerbegehren sind nach Baden-Württemberg (1956) und den ostdeutschen Ländern in Schleswig-Holstein (1990), Hessen (1993), Rheinland-Pfalz (1993), Nordrhein-Westfalen (1994), Bremen (1994), Bayern (1995), Niedersachsen (1996), dem Saarland (1997) und Hamburg (1998) in die Gemeindeordnungen aufgenommen worden.

Orientiert an den klassischen Unterscheidungen gehen nun alle Gemeindeordnungen von einer dualistischen Kompetenzverteilung zwischen einer kommunalen Vertretungskörperschaft und einem direkt gewählten Bürgermeister aus, der überall der Verwaltung vorsteht und sich nur in Hessen bei der Verwaltungsleitung im Magistrat absprechen muss (kollegiale anstatt monokratische Leitung). Nach wie vor bestehen allerdings zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Bundesländern im Hinblick auf das Institutionenarrangement, u. a. bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung, des Wahlturnus für das Bürgermeisteramt, der Leitung der Gemeindevertretung (Bürgermeister oder Vorsitzender der Vertretungskörperschaft), der Möglichkeiten des Kumulierens (ein Kandidat auf einer Liste kann mehrere Stimmen erhalten) und des Panaschierens (Kandidaten von einer Liste können auf eine andere geholt werden) sowie der Durchführungsbedingungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Zur Beschreibung dieser stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen hat sich das Begriffspaar *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie* durchgesetzt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 167). Konkordanzdemokratische Muster dominieren in baden-württembergischen, rheinland-pfälzischen und ostdeutschen Kommunen, während in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Hessen konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind.

Kreise und Gemeinden verfügen im Rahmen der landesrechtlichen Bestimmungen über die Organisationshoheit in ihrem Gebiet, d. h., sie verfügen über das Recht auf eigenverantwortliche Gestaltung ihrer internen Organisation. Dies umfasst sowohl die Wahl der Organe, die Organisation der gemeindlichen eigenen Verwaltung und die Regelung der inneren Verfassung der Gemeinde durch Erlass der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung. Die Organisationsgewalt über die gemeindliche Verwaltung gilt sowohl für Selbstverwaltungsaufgaben als auch für Auftragsangelegenheiten. Dabei ist der Bürgermeister als Verwaltungsleiter verantwortlich für die Leitung und Verteilung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Er ist Dienstvorgesetzter der Wahlbeamten, Beamten, Angestellten und Arbeiter. Disziplinarvorgesetzter ist die Aufsichtsbehörde. Der Bürgermeister verfügt damit über das Organisationsrecht und kann selbstständig einen Geschäfts- und Organisationsverteilungsplan erlassen und durch Einzelanweisungen die Geschäfte auf die Verwaltungsmitarbeiter verteilen.

Die Aufbauorganisation in Kommunalverwaltungen orientierte sich jahrzehntelang weitgehend einheitlich in Gemeinden aller Größenklassen und Ländern an dem schon in den 1950er Jahren entwickelten, aber mehrfach neueren Entwicklungen angepassten Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Sie kann als hochgradig arbeitsteilig organisiert und stark hierarchisiert bezeichnet werden. In den letzten zehn Jahren hat es in einigen Gemeinden Veränderungen im Zuge der Verwaltungsreformen nach dem Public-Management-Modell gegeben. Ein neues einheitliches Aufbaumodell ist indes noch nicht erkennbar, ebenso wenig wie gesicherte Erkenntnisse darüber vorliegen, in welchem Ausmaß es zu Veränderungen der Aufbauorganisation gekommen ist.

4 Kommunale Aufgaben

Die Kommunen nehmen vor allem Aufgaben in folgenden Bereichen wahr: innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben, Soziales, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen. Damit liegt ein Großteil der Verwaltungsaufgaben in Deutschland in der Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände. Einerseits nehmen die Gemeinden nach Art. 83 ff. GG Aufgaben des Bundes und des Landes als untere Verwaltungsinstanz wahr (übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten), andererseits verfügen sie aber auch durch Art. 28 GG über eine Fülle von Aufgaben in eigener Verantwortung (Selbstverwaltungsangelegenheiten). Inhaltlich lassen sich Ordnungs-, Leistungs- und Planungsaufgaben unterscheiden.

Zu den Auftragsangelegenheiten gehören Melderecht, Bauaufsichtsrecht, Ausländerangelegenheiten, Zivilschutz und Ordnungsrecht. Aufgabenbereiche sind hier Kraftfahrzeugzulassung, Ausländerwesen, Pass- und Meldewesen, Lebensmittelüberwachung, Schulaufsicht oder Gewerbeamt. In diesem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ergeben sich bei der Gestaltung der Ziele keine Handlungsspielräume für die Kommune. Insbesondere bei den Auftragsangelegenheiten nach Bundesrecht besteht ein umfassendes Weisungsrecht. Die Aufsichtsbehörden haben nicht nur die Rechts-, sondern auch die Fachaufsicht.

Hinsichtlich der Selbstverwaltungsangelegenheiten als nicht staatliche Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung ist zu unterscheiden zwischen den freiwilligen Aufgaben (Einrichtung und Unterhaltung von Grünanlagen, Museen, Schwimmbädern, Theatern, Sportstätten, Jugendeinrichtungen, Büchereien, Seniorenbegegnungsstätten, Bürgerhäusern; Förderung von Vereinen; Wirtschaftsförderung; Partnerschaften mit anderen Städten) und den Pflichtaufgaben (Gemeindestraßen, *Bauleitplanung*, Kindergärten, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld, Schulverwaltung, Volkshochschulen, Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung, Förderung von *Wohnungsbau*).

Für die Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeindevertretung durchweg die höchste Entscheidungsinstanz. Hier gilt die Allzuständigkeit des Rates. Die staatlichen Ebenen üben hier nur Rechtsaufsicht aus, d. h., sie kontrollieren, ob die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gegen Gesetze verstoßen. Allerdings ist der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten durch die Begrenzung des kommunalen Finanzrahmens und durch rechtliche Vorgaben der EU, des Bundes und des Landes unter dem Postulat der *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* zurückgegangen.

Literatur

Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden. = Staatslehre und politische Verwaltung, Band 5.

Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn. = Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1329.

Knemeyer, F.-L. (1998): Gemeindeverfassungen: In: Wollmann, H.; Roth, R. (Hrsg.) (1998): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn, 104-123. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356.

Zielinski, H. (1997): Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat. Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat. Opladen.

Weiterführende Literatur

Holtkamp, L. (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden. = Gesellschaftspolitik und Staats-tätigkeit 30.

Kuhlmann, S.; Wollmann, H. (2013): Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive. Wiesbaden.

Bearbeitungsstand: 12/2016